



**Comentários à Lei
Anticorrupção – Lei nº
12.846, de 1º de agosto de
2013**
**Breves reflexões acerca das
consequências da entrada em
vigor da nova legislação no âmbito
do Direito Administrativo**

**Autor: Stefan Espirito Santo
Hartmann**

Juiz Federal Substituto

publicado em 28.08.2015

 [\[enviar este artigo\]](#)

 [\[imprimir\]](#)

Resumo

O presente artigo tem como objetivo principal examinar, de maneira geral, os dispositivos mais importantes da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 – a chamada Lei Anticorrupção (LAC). Com a entrada de vigor da norma, em janeiro de 2014, tornou-se necessário que todos aqueles que, de alguma forma, trabalham com o Direito Administrativo, ou mesmo dedicam-se apenas a estudar tal ramo da ciência jurídica, estejam a par das significativas transformações levadas a efeito pela LAC.

É importante ressaltar, no entanto, que não se pretende – nem seria possível neste espaço – analisar, de forma minuciosa, todas as circunstâncias e consequências jurídicas que advêm dos 31 (trinta e um) artigos que compõem a Lei nº 12.846/2013. Com efeito – adotando-se a sistemática de reproduzir os textos legais, para depois comentá-los –, serão apresentadas, genericamente, breves reflexões acerca das regras previstas na norma jurídica em comento, sublinhando-se aquelas que mais possuem importância para os atores envolvidos na aplicação da norma, sobretudo na esfera do Direito Administrativo Sancionador.

À guisa de conclusão, defende-se que, apesar de alguns problemas pontuais, a LAC representa significativo avanço no combate à corrupção. Dessa maneira, pretende-se, com este texto, dar uma pequena contribuição a tão importante debate, o qual já ocupa generosos espaços tanto na imprensa quanto na sociedade civil brasileiras e certamente os continuará ocupando nos próximos anos.

Palavras-chave: Corrupção. Repressão. Direito Administrativo Sancionador. Ética. Transparência.

Sumário: Introdução. 1 Disposições gerais. 2 Dos atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira. 3 Da responsabilização administrativa. 4 Do processo administrativo de responsabilização. 5 Do acordo de leniência. 6 Da responsabilização judicial. 7 Disposições finais. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

Recentemente, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, apelidada de Lei Anticorrupção Empresarial, ou simplesmente Lei Anticorrupção. A norma, de suma importância no combate a uma das maiores mazelas que se abate sobre o país, teve sua vigência iniciada em 29 de janeiro de 2014, regulamentando, no âmbito do Direito Administrativo, as relações político-jurídicas entre as pessoas jurídicas de direito privado e o poder público, notadamente no que se refere à aplicação de sanções a comportamentos lesivos à coisa pública.

Inicialmente, é preciso lembrar que, de acordo com Fernandes e Costa,⁽¹⁾ a LAC tem origem no episódio da história norte-americana conhecido como Watergate, o qual deu origem ao Foreign Corrupt Practices Act (1977). Essa norma introduziu, no sistema jurídico norte-americano, a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica diretamente envolvida em casos de corrupção, os quais tenham sido praticados no seu interesse, independentemente da responsabilização individual das pessoas físicas envolvidas.

Além disso, no âmbito nacional, é notório que a LAC representa uma resposta, por parte do Congresso Nacional, ao movimento que ficou conhecido como “manifestações de junho de 2013”, o qual tomou conta das ruas do país naquela época. Milhares de pessoas foram às ruas das suas cidades, exigindo maior transparência e ética nas relações políticas, traduzindo clara manifestação de inconformidade com o *status quo* vigente.

Ressalta-se, ademais, na esteira do que afirmam Petrelluzzi e Rizek Junior,⁽²⁾ que a LAC visa a dar concretude a compromissos internacionais, relacionados ao combate à corrupção, assumidos pelo Brasil, especialmente a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e a Convenção Interamericana contra a Corrupção. Trata-se de tratados internacionais firmados no âmbito da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização das Nações Unidas (ONU).

Nessa perspectiva, nota-se que o fenômeno da corrupção, mesmo antes da LAC – em que pese a lacuna, na esfera administrativa, no que tange às pessoas jurídicas –, já recebia tratamento diferenciado no direito brasileiro, já que é tipificado como crime no Código Penal – um direcionado ao corruptor (art. 333 – corrupção ativa), outro destinado ao corrupto (art. 317 – corrupção passiva). É certo que a criminalização de tal conduta reflete o reconhecimento, por parte da sociedade moderna, da corrupção como flagelo da humanidade, o qual possui consequências nefastas para todas as nações, especialmente para os países em desenvolvimento. Demais disso, não há dúvidas de que a corrupção ganhou força a partir do advento da globalização, a qual eliminou barreiras comerciais e culturais anteriormente intransponíveis, possibilitando que empresas e pessoas físicas das mais diversas nacionalidades negociem e comercializem produtos e serviços, entre si e com os Estados estrangeiros.

Nada obstante a abundância de oportunidades negociais dos últimos anos, percebe-se que, com a evolução do Estado absolutista para o Estado Democrático de Direito, de acordo com Ferraz Dal Pozzo e outros,⁽³⁾ o exercício do poder de polícia pelo Estado sobre o particular constitui elemento essencial à boa convivência entre os diversos atores sociais, com o intuito de preservar certos valores coletivos, ao impor aos particulares determinadas obrigações de fazer ou não fazer. E, justamente em face do exercício do poder geral de polícia do Estado, a LAC previu uma série de comportamentos que caracterizam ilícitos, denominados por ela de atos lesivos à administração pública, em homenagem a certos valores, tais como o patrimônio público nacional ou estrangeiro, os princípios da administração pública e os compromissos internacionais assumidos

pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, Bittencourt⁽⁴⁾ entende que a edição da LAC demonstra uma mudança de perspectiva na punição da corrupção, tendo em vista que ela visa a alcançar as pessoas jurídicas infratoras, as quais somente eram sancionadas no âmbito da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Dessarte, verifica-se que a LAC, ao lado da Lei de Improbidade Administrativa, é mais uma expressão significativa do chamado Direito Administrativo Sancionador, o qual, ao lado do Direito Penal, tem por objetivo tutelar as relações ilícitas que se desenrolam entre o particular e o Estado. Ademais, à luz do que afirmam Petreluzzi e Rizek Junior,⁽⁵⁾ a LAC precisa ser estudada em conjunto com o arcabouço jurídico brasileiro de normas que pretendem combater a corrupção, o qual congrega normas penais, administrativas, civis e de conteúdo político.

Portanto, a título introdutório, é possível dizer, como será demonstrado ao longo deste trabalho, que a LAC mudou o paradigma do controle da corrupção do Brasil, contribuindo para que sejam reduzidos os prejuízos experimentados pela sociedade brasileira decorrentes do ato corrupto. Nas palavras de Nascimento,⁽⁶⁾ a Lei 12.846/2013 é parte de um esforço transnacional por mais transparência na gestão pública e ética nas sociedades, temática essa de grande importância para o Brasil.

1 Disposições gerais

"CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.
Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente."

O *caput* do art. 1º anuncia sobre o que dispõe a Lei Anticorrupção: responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. A partir disso, pode-se afirmar, de início, o seguinte: (a) a responsabilização, no âmbito da LAC, é objetiva, isto é, independe da presença de dolo ou culpa, nos moldes do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal; (b) a LAC trata apenas de responsabilidade administrativa e civil, e não penal; (c) a LAC tutela as administrações públicas nacional e estrangeira, ou seja, é possível a sua aplicação quando o sujeito passivo do ato lesivo for Estado estrangeiro ou organização internacional.

Além disso, o parágrafo único do art. 1º traz quais as espécies de pessoas jurídicas em relação às quais poderá ser aplicada a LAC. São elas: sociedades simples e empresárias (personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou do modelo societário adotado), fundações, associações (de pessoas físicas ou jurídicas) e sociedades estrangeiras com sede, filial ou representação no país (constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente). Vê-se que o dispositivo pretendeu ser o mais abrangente possível, de tal forma que, considerando as seis espécies de pessoas jurídicas de direito privado previstas no art. 44 do Código Civil (associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada), apenas as empresas individuais de responsabilidade limitada não estão, expressa ou implicitamente, abarcadas pela norma. Ressalta-se que as organizações religiosas e os partidos políticos são tipos de

associações, razão pela qual se defende a aplicação da LAC a tais entidades.

“Art. 2º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.”

O art. 2º reafirma o que determina a norma anterior – responsabilidade objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos na LAC –, acrescentando, ainda, que referidos atos, para fins de responsabilização, devem ser praticados no interesse ou no benefício da pessoa jurídica, exclusivo ou não. Isso significa que é possível que o sujeito ativo do ato lesivo previsto na LAC seja responsabilizado ainda que o tenha praticado apenas no interesse ou no benefício de terceiros.

Não é demais ressaltar que, como cediço, a responsabilidade objetiva independe da existência de culpa ou dolo. Por isso, para que a pessoa jurídica seja responsabilizada nos termos da LAC, basta que estejam comprovados a conduta, o resultado e o nexo de causalidade entre ambos, independentemente da intenção do agente.

“Art. 3º A responsabilização da pessoa jurídica não exclui a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores ou de qualquer pessoa natural, autora, coautora ou partícipe do ato ilícito.
§ 1º A pessoa jurídica será responsabilizada independentemente da responsabilização individual das pessoas naturais referidas no *caput*.
§ 2º Os dirigentes ou administradores somente serão responsabilizados por atos ilícitos na medida da sua culpabilidade.”

É possível afirmar que o *caput* e o § 1º do art. 3º trazem a sistemática da dupla responsabilização (ou imputação): a caracterização da responsabilidade administrativa ou civil da pessoa jurídica pelos atos lesivos previstos na LAC não exclui a responsabilização individual dos seus dirigentes ou administradores, ou ainda de qualquer pessoa física corresponsável. Assim, tanto a pessoa jurídica quanto as pessoas físicas que concorreram para a prática dos atos lesivos serão por ela responsabilizadas – sistemática da dupla responsabilização.

Contudo, o § 2º determina que tais pessoas físicas somente serão responsabilizadas **na medida da sua culpabilidade**. Isso significa que, embora a responsabilidade administrativa e civil das pessoas jurídicas no âmbito da LAC seja objetiva, a responsabilidade dos dirigentes ou administradores, por outro lado, será subjetiva, isto é, dependerá da comprovação do elemento subjetivo (dolo ou culpa). Portanto, uma primeira conclusão a que se chega é que a LAC traz a sistemática da dupla responsabilização, embora a pessoa jurídica seja responsabilizada objetivamente, enquanto as pessoas físicas o são subjetivamente.

“Art. 4º Subsiste a responsabilidade da pessoa jurídica na hipótese de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária.
§ 1º Nas hipóteses de fusão e incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta lei decorrentes de atos e fatos ocorridos antes da data da fusão ou incorporação, exceto no caso de simulação ou evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.
§ 2º As sociedades controladoras, controladas, coligadas ou, no âmbito do respectivo contrato, as consorciadas serão solidariamente responsáveis pela prática dos atos previstos nesta lei, restringindo-se tal responsabilidade à obrigação de pagamento de multa e reparação integral do dano causado.”

Finalizando o primeiro capítulo, o art. 4º da LAC, a exemplo do art. 133 do Código Tributário Nacional, trata da responsabilidade dos sucessores, nos casos

de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária das pessoas jurídicas infratoras.

O *caput* do artigo, no intuito de preservar a aplicação das punições previstas na LAC, inicia afirmando que subsistirá a responsabilidade da pessoa jurídica mesmo se forem promovidas as mencionadas alterações. No entanto, o § 1º determina que, exceto nos casos de simulação ou evidente intuito de fraude, desde que devidamente comprovados, a responsabilidade da sucessora nas hipóteses de **fusão** e **incorporação** será restrita ao pagamento de multa e reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido.

Primeiramente, é preciso destacar, somente nestes dois casos – **fusão** e **incorporação** – é que a responsabilidade da sucessora estará limitada. Nos demais casos (alteração contratual, transformação e cisão societária), aplica-se a totalidade das punições previstas na LAC. Depois, nota-se que, se forem comprovados simulação ou intuito de fraude na celebração do negócio jurídico, mesmo nos casos de fusão e incorporação, não haverá limitação da responsabilidade da sucessora. Percebe-se que, quando a LAC fala em “devidamente comprovados”, ela está querendo dizer que a comprovação da simulação e/ou da fraude ocorrerá em processo administrativo ou judicial, respeitando-se os postulados do devido processo legal e da ampla defesa.

Por fim, o § 2º estabelece que, no caso de sociedades controladoras, controladas, coligadas ou consorciadas, haverá responsabilidade solidária com a pessoa jurídica autora do ato lesivo previsto na LAC, porém limitada ao pagamento de multa e à reparação do dano. Trata-se, portanto, de responsabilidade solidária – poderá figurar, no polo passivo do processo administrativo ou judicial, a pessoa jurídica autora e aquela que detém responsabilidade solidária, conjuntamente, ou somente esta última, individualmente –, mas que está restrita ao pagamento de multa e à reparação do dano.

2 Dos atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira

“CAPÍTULO II
DOS ATOS LESIVOS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NACIONAL OU ESTRANGEIRA
Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:
I – prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;
II – comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta lei;
III – comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;
IV – no tocante a licitações e contratos:
a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;
b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;
c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou

g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública; V – dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional. § 1º Considera-se administração pública estrangeira os órgãos e entidades estatais ou representações diplomáticas de país estrangeiro, de qualquer nível ou esfera de governo, bem como as pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro. § 2º Para os efeitos desta lei, equiparam-se à administração pública estrangeira as organizações públicas internacionais. § 3º Considera-se agente público estrangeiro, para os fins desta lei, quem, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, exerça cargo, emprego ou função pública em órgãos, entidades estatais ou em representações diplomáticas de país estrangeiro, assim como em pessoas jurídicas controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público de país estrangeiro ou em organizações públicas internacionais.”

O capítulo II da LAC é composto apenas do art. 5º, o qual, em 5 (cinco) incisos, traz o rol de atos lesivos à administração pública nacional ou estrangeira e que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra os princípios da administração pública ou contra tratados internacionais firmados pelo Estado brasileiro. Dentre os atos lesivos elencados nos incisos do dispositivo, destacam-se dois que possuem reflexos também na esfera penal, tendo em vista que também são tipificados como crime: a corrupção ativa, prevista no inciso I (art. 333 do Código Penal), e as condutas relacionadas às fraudes praticadas em licitações públicas, previstas no inciso IV (art. 89 e seguintes da Lei 8.666/1993).

Demais disso, os parágrafos do art. 5º dispõem sobre as definições de administração pública estrangeira e agente público estrangeiro, com destaque para o fato de que a LAC equiparou àquela as organizações públicas internacionais, como a Organização das Nações Unidas.

3 Da responsabilização administrativa

“CAPÍTULO III
DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA
Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta lei as seguintes sanções:
I – multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e
II – publicação extraordinária da decisão condenatória.
§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.
§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.
§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.
§ 4º Na hipótese do inciso I do *caput*, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).
§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio

estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.”

Prosseguindo, chega-se ao capítulo III da LAC, constituído de dois artigos, que trata da responsabilização administrativa das pessoas jurídicas pelos atos lesivos elencados no dispositivo anterior. Por conseguinte, fica claro que a aplicação das penalidades tratadas neste capítulo é de competência da autoridade administrativa responsável, após regular tramitação de processo administrativo com tal desiderato, e sempre garantindo às pessoas jurídicas e físicas responsáveis as garantias do devido processo legal e da ampla defesa (art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal).

Nesse sentido, observa-se que são duas as sanções previstas na LAC, sem prejuízo da obrigação de reparação integral do dano causado (art. 6º, § 3º): multa, conforme parâmetros definidos no inciso I do art. 6º, e publicação extraordinária da decisão condenatória. A autoridade responsável, de forma fundamentada (art. 50, *caput*, da Lei 9.784/1999 e art. 93, IX, da CF), poderá aplicar tais sanções cumulativamente ou de forma isolada, considerando as peculiaridades do caso concreto, a gravidade e a natureza das infrações (art. 6º, § 1º).

Além disso, a LAC exige que a aplicação das mencionadas sanções seja precedida de manifestação do órgão de assessoramento jurídico competente (Advocacia-Geral da União, Procuradoria do Estado ou Procuradoria Municipal, conforme o caso), bem como que a sanção de publicação extraordinária da decisão condenatória seja a mais abrangente possível.

“Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:
I – a gravidade da infração;
II – a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;
III – a consumação ou não da infração;
IV – o grau de lesão ou perigo de lesão;
V – o efeito negativo produzido pela infração;
VI – a situação econômica do infrator;
VII – a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;
VIII – a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;
IX – o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e
X – (VETADO).”

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do *caput* serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.”

Por fim, percebe-se que o art. 7º determina quais as circunstâncias que a autoridade responsável deve levar em consideração para a aplicação das sanções administrativas, destacando-se o inciso VII, que estabelece a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações como critério determinante. Verifica-se, a exemplo do acordo de leniência – instituto que será examinado mais adiante –, que o legislador cada vez mais tem conferido incentivos à colaboração entre o investigado e as autoridades, com o objetivo de apurar os fatos ilícitos com mais eficiência.

4 Do processo administrativo de responsabilização

“CAPÍTULO IV
DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO
Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de

ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.
§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.
§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União – CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.”

Depois de tratar das sanções que serão aplicadas na esfera administrativa, a LAC, em seu capítulo IV, estabelece as normas para o processo e o julgamento administrativo relacionado à responsabilização da pessoa jurídica por atos lesivos praticados contra as administrações públicas nacional ou estrangeira.

Inicia-se a LAC, no art. 8º, afirmando que compete à autoridade máxima de órgão ou entidade, de ofício ou mediante provocação, a instauração e o julgamento do processo administrativo para apuração da responsabilidade. Tal competência, contudo, poderá ser delegada, sendo vedada a subdelegação. Ademais, a LAC determina que, na esfera do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União terá competência concorrente com as demais autoridades administrativas responsáveis, podendo instaurar os processos administrativos, ou até mesmo avocar aqueles instaurados para verificar a sua regularidade.

“Art. 9º Competem à Controladoria-Geral da União – CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.”

Nada obstante as regras anteriores, nota-se que, no que se refere a atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira, a competência para apurar a responsabilização administrativa da pessoa jurídica é da CGU, observado o disposto no art. 4º da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, que trata da aplicação das normas convencionais no espaço. Acredita-se que a regra prevista no art. 9º é absoluta, pelo que competirá à CGU instaurar e processar o feito administrativo para verificar a prática de atos lesivos à administração pública estrangeira, ainda que, em conjunto com a pessoa jurídica infratora, estejam envolvidos funcionários públicos estaduais e/ou municipais.

“Art. 10. O processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis.
§ 1º O ente público, por meio do seu órgão de representação judicial, ou equivalente, a pedido da comissão a que se refere o *caput*, poderá requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão.
§ 2º A comissão poderá, cautelarmente, propor à autoridade instauradora que suspenda os efeitos do ato ou processo objeto da investigação.
§ 3º A comissão deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo de forma motivada as sanções a serem aplicadas.
§ 4º O prazo previsto no § 3º poderá ser prorrogado, mediante ato fundamentado da autoridade instauradora.
Art. 11. No processo administrativo para apuração de responsabilidade, será concedido à pessoa jurídica prazo de 30 (trinta) dias para defesa, contados a partir da intimação.

Art. 12. O processo administrativo, com o relatório da comissão, será remetido à autoridade instauradora, na forma do art. 10, para julgamento.”

Os artigos 10 a 12 da LAC trazem normas atinentes ao rito do processo administrativo de apuração da responsabilidade das pessoas jurídicas. Destacam-se, dentre essas normas, aquela que permite que o ente público requeira medidas judiciais submetidas à reserva de jurisdição (art. 5º, XI e XII, da CF), como a busca e apreensão, e também a que possibilita a suspensão cautelar dos efeitos do ato lesivo ou do processo objeto da investigação.

“Art. 13. A instauração de processo administrativo específico de reparação integral do dano não prejudica a aplicação imediata das sanções estabelecidas nesta lei.
Parágrafo único. Concluído o processo e não havendo pagamento, o crédito apurado será inscrito em dívida ativa da fazenda pública.”

O art. 13 da LAC estabelece que a instauração de processo administrativo específico para reparação integral do dano causado pela pessoa jurídica não prejudica a aplicação imediata das sanções de multa e de publicação da decisão extraordinária, sendo certo que, caso o responsável não realize o pagamento ao final do procedimento, o crédito será inscrito em dívida ativa.

Aqui, cabe fazer uma indagação: é possível que referido crédito – reparação integral do dano causado pela pessoa jurídica – seja inscrito em dívida ativa e, conseqüentemente, aparelhe futura execução fiscal?

Trata-se de questão interessante, mas que transborda os limites deste trabalho.

Nada obstante, em breves comentários, verifica-se que tal crédito – obrigação de reparar o dano – possui natureza nitidamente indenizatória, tendo em vista que, no caso, a Fazenda Pública sofreu um dano e pretende vê-lo ressarcido por meio do pagamento de um determinado valor. Nessa perspectiva, considerando-se que o art. 39, § 2º, da Lei 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, traz, no rol de créditos não tributários, a indenização, tem-se que uma leitura fria e isolada desses dispositivos legais enseja a conclusão de que é possível sim a inscrição em dívida ativa da obrigação de reparar o dano.

Entretanto, entende-se que, à luz dos postulados da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, da CF) e da isonomia (art. 5º, *caput* e I, também da CF), não se pode conferir tal prerrogativa à Fazenda Pública, pelo que, em situações como essas, o mais adequado seria o ajuizamento de ação judicial de conhecimento para cobrança do referido crédito. Com efeito, possibilitar que o poder público, nesses casos, confortavelmente constitua o seu crédito na esfera administrativa configura odioso privilégio. Isso porque, se o Estado causa um dano ao particular, este deverá constituir o seu crédito judicialmente, por meio de um título executivo judicial, enquanto a Fazenda Pública, no mesmo caso, poderia fazê-lo administrativamente e desde já ajuizar feito executivo, fato esse que, defende-se, viola a segurança jurídica e a isonomia.

Portanto, trata-se de questão espinhosa, que deverá ser tratada pela doutrina e pela jurisprudência nos próximos anos.

“Art. 14. A personalidade jurídica poderá ser desconsiderada sempre que utilizada com abuso do direito para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos previstos nesta lei ou para provocar confusão patrimonial, sendo estendidos todos os efeitos das sanções aplicadas à pessoa jurídica aos seus administradores e sócios com poderes de administração, observados o

contraditório e a ampla defesa.”

Prosseguindo, observa-se que o dispositivo em tela trata da desconconsideração da personalidade jurídica, nos casos de abuso de direito, com intuito de facilitar, encobrir ou dissimular a prática de atos ilícitos, ou de confusão patrimonial, desde que observados o contraditório e a ampla defesa.

O instituto é bastante conhecido no direito brasileiro e possui previsões em diversos diplomas normativos. Todavia, novamente um artigo da LAC é objeto de questionamento, no seguinte sentido: poderia uma autoridade administrativa (o art. 14 está dentro do capítulo IV, que trata do processo administrativo de responsabilização) desconconsiderar a personalidade jurídica sem ordem judicial, ou tal medida está submetida à reserva de jurisdição?

Mais uma vez, percebe-se que o tema merece maiores digressões, mas entende-se, com o intuito de firmar posicionamento, que a desconconsideração da personalidade jurídica, de regra, somente pode ser determinada por autoridade judicial, salvo quando a lei expressamente previr a possibilidade de a autoridade administrativa fazê-lo. Veja-se, a respeito, que: (a) no Código Civil (art. 50) e no Código de Defesa do Consumidor (art. 28, *caput*), o legislador, de forma expressa, previu que somente o juiz pode desconconsiderar a personalidade jurídica; (b) na Lei Antitruste (Lei 12.529/2011, art. 34) e na Lei dos Crimes Ambientais (Lei 9.605/1998, art. 4º), o legislador, assim como na LAC, foi silente, pelo que se entende que somente a autoridade judicial poderá determinar a desconconsideração; (c) por fim, no Código Tributário Nacional (art. 116, parágrafo único), tratando de instituto similar, o legislador expressamente previu que a autoridade administrativa poderá desconconsiderar atos e negócios jurídicos que pretendam dissimular a ocorrência do fato gerador do tributo.

Dessarte, parece claro que somente quando o legislador expressamente o autorizar é que será possível que o administrador determine, sem ordem judicial, a desconconsideração da personalidade jurídica, pelo que, no caso da LAC, somente o juiz pode fazê-lo.

5 Do acordo de leniência

“CAPÍTULO V
DO ACORDO DE LENIÊNCIA
Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo, sendo que dessa colaboração resulte:
I – a identificação dos demais envolvidos na infração, quando couber; e
II – a obtenção célere de informações e documentos que comprovem o ilícito sob apuração.
§ 1º O acordo de que trata o *caput* somente poderá ser celebrado se preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos:
I – a pessoa jurídica seja a primeira a se manifestar sobre seu interesse em cooperar para a apuração do ato ilícito;
II – a pessoa jurídica cesse completamente seu envolvimento na infração investigada a partir da data de propositura do acordo;
III – a pessoa jurídica admita sua participação no ilícito e coopere plena e permanentemente com as investigações e o processo administrativo, comparecendo, sob suas expensas, sempre que solicitada, a todos os atos processuais, até seu encerramento.
§ 2º A celebração do acordo de leniência isentará a pessoa jurídica das sanções previstas no inciso II do art. 6º e no inciso IV do art. 19 e reduzirá em até 2/3 (dois terços) o valor da multa aplicável.
§ 3º O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado.
§ 4º O acordo de leniência estipulará as condições necessárias para assegurar a efetividade da colaboração e o resultado útil do processo.

§ 5º Os efeitos do acordo de leniência serão estendidos às pessoas jurídicas que integram o mesmo grupo econômico, de fato e de direito, desde que firmem o acordo em conjunto, respeitadas as condições nele estabelecidas.

§ 6º A proposta de acordo de leniência somente se tornará pública após a efetivação do respectivo acordo, salvo no interesse das investigações e do processo administrativo.

§ 7º Não importará em reconhecimento da prática do ato ilícito investigado a proposta de acordo de leniência rejeitada.

§ 8º Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

§ 9º A celebração do acordo de leniência interrompe o prazo prescricional dos atos ilícitos previstos nesta lei.

§ 10. A Controladoria-Geral da União – CGU é o órgão competente para celebrar os acordos de leniência no âmbito do Poder Executivo federal, bem como no caso de atos lesivos praticados contra a administração pública estrangeira.

Art. 17. A administração pública poderá também celebrar acordo de leniência com a pessoa jurídica responsável pela prática de ilícitos previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com vistas à isenção ou à atenuação das sanções administrativas estabelecidas em seus arts. 86 a 88.”

Depois de tratar do processo administrativo, o capítulo V da LAC trata de instituto que também não é novo no direito brasileiro, mas que vem sendo bastante aplicado, especialmente na seara criminal: o acordo de leniência, também chamado de colaboração/delação premiada. Na verdade, referido acordo constitui-se em benefício concedido à pessoa jurídica infratora por parte do legislador, sempre que ela decida colaborar efetivamente com a investigação e o processo administrativo. Apesar de sofrer críticas por parte de setores da doutrina especializada – que veem no instituto um pernicioso concerto entre o Estado e o particular infrator –, fato é que o acordo de leniência, quando bem definido e estruturado, permite que se tenha acesso a dados e circunstâncias pertinentes ao fato investigado que dificilmente seriam alcançados pelas autoridades competentes, caso utilizassem apenas as vias ordinárias. Com efeito, a colaboração entre o infrator e o Estado é largamente utilizada em outros sistemas jurídicos, como o norte-americano, produzindo resultados bastante significativos, de modo que deve ser saudada a iniciativa do legislador em inserir o instituto na sistemática de repressão da Lei Anticorrupção.

Observa-se, assim, que o *caput* do art. 16 e seus dois incisos trazem os pressupostos para a celebração do acordo de leniência, enquanto o § 1º apresenta os requisitos que devem ser cumpridos pela pessoa jurídica. Caso o acordo seja efetivo, a infratora ficará isenta das sanções de publicação da decisão extraordinária e suspensão ou interdição parcial de suas atividades (nos casos em que há processo judicial), bem como o valor da multa aplicável será reduzido em até 2/3 (dois terços). Porém, a celebração do acordo não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparação do dano.

Nota-se, ademais, que, ainda que a proposta de acordo seja rejeitada, tal circunstância não importará reconhecimento da prática do ilícito por parte da pessoa jurídica. Além disso, em caso de descumprimento do acordo, a infratora ficará impedida de celebrar outro prazo de 3 (três) anos a partir do conhecimento da administração do descumprimento.

Por fim, digno de nota é o art. 17 da LAC, que estende a possibilidade de celebração de acordo de leniência ao que se refere às sanções administrativas previstas no art. 86 e seguintes da Lei 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos). Trata-se de importante previsão, tendo em vista que é de conhecimento geral que a atividade licitatória constitui campo fértil para a prática de atos lesivos à administração pública.

6 Da responsabilização judicial

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.”

O penúltimo capítulo da Lei Anticorrupção trata da responsabilização judicial da pessoa jurídica infratora. Trata-se, portanto, de regras destinadas ao eventual processo judicial que poderá surgir em decorrência da prática dos atos lesivos previstos na LAC.

Nesse diapasão, inicia-se a LAC, no art. 18, afirmando que a possibilidade de responsabilização judicial da pessoa jurídica infratora não resta afastada pela configuração de sua responsabilidade na esfera administrativa. Na verdade, a LAC apenas reafirma um entendimento pacificado no ordenamento jurídico pátrio, qual seja a possibilidade de que alguém, ou alguma pessoa jurídica, seja responsabilizado, por determinados atos que praticou, em três esferas diferentes: administrativa, cível e penal.

A exemplo da Lei 8.429/1992, que trata da responsabilização por atos de improbidade administrativa, a LAC, no presente capítulo, estabelece, na esfera cível, as sanções aplicáveis à pessoa jurídica infratora. Nada obstante, ela também poderá ser punida na esfera administrativa, conforme capítulos anteriores, e nada impede que os seus diretores e/ou administradores também sejam punidos na esfera penal, tendo em vista que muitas das condutas previstas nesta lei também são tipificadas como crimes no Código Penal e em leis penais extravagantes. É certo que as três esferas são independentes e autônomas entre si, o que possibilita, dessa forma, a responsabilização cumulativa ou isolada.

“Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta lei, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio das respectivas advocacias públicas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infradoras:

- I – perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;
- II – suspensão ou interdição parcial de suas atividades;
- III – dissolução compulsória da pessoa jurídica;
- IV – proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

- I – ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou
- II – ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§ 4º O Ministério Público ou a advocacia pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.”

Dando prosseguimento, percebe-se que o art. 19, no seu *caput*, estabelece de quem é a legitimidade para figurar no polo ativo da ação judicial movida em face da pessoa jurídica infratora, para fins de responsabilização pela prática dos atos previstos no art. 5º da LAC. Pois os entes federativos – União, estados, DF e municípios –, por meio da advocacia pública, e o Ministério Público, seja da

União, seja dos estados ou do DF, é que detêm tal legitimidade.

Aqui, uma particularidade: mesmo nos casos em que os atos lesivos tenham sido praticados em detrimento de autarquias e/ou fundações públicas, as quais são pessoas jurídicas de direito público, a ação deverá ser ajuizada pelo ente federativo ao qual tais entidades estão vinculadas, ou pelo Ministério Público competente. Exemplificando, se o Banco Central do Brasil (autarquia federal) for vítima de algum ato lesivo previsto na LAC, a legitimidade ativa caberá somente à União e ao Ministério Público Federal. Sucede que, no caso, apesar de as autarquias e as fundações pública possuírem capacidade de ser parte – e, portanto, poderem perseguir seus direitos em processo judicial –, o legislador optou por conferir legitimidade somente às entidades federativas propriamente ditas.

Demais disso, a LAC foi omissa no que se refere às pessoas jurídicas de direito público externo, como os Estados estrangeiros e as organizações internacionais. Caso essas entidades sejam as vítimas, de quem será a legitimidade ativa para ajuizar a ação correspondente? Defende-se, para tal circunstância, que a pertinência subjetiva ativa da ação recairá sobre a União, por meio da Advocacia-Geral da União, e sobre o Ministério Público da União, ainda que estejam envolvidos servidores estaduais/distritais ou municipais. Isso porque, se na esfera administrativa a competência para apuração da responsabilidade é da Controladoria-Geral da União (art. 9º), que é órgão federal, a legitimidade será da União e do MPU, por simetria.

Depois da legitimidade, a LAC, nos incisos do art. 19, traz as sanções aplicáveis à pessoa jurídica infratora na esfera judicial, que podem ser (a) perdimento dos bens, direitos ou valores, (b) suspensão ou interdição parcial das atividades, (c) dissolução compulsória e (d) proibição de receber determinados benefícios de entidades públicas. A dissolução compulsória, porém, em virtude da gravidade da sanção, somente poderá ser aplicada em casos específicos, como nas situações em que a pessoa jurídica foi criada para a prática de ilícitos, de forma habitual, ou para ocultar e/ou dissimular interesses obscuros ou a identidade de infratores. Ressalta-se, além disso, que tais sanções podem ser aplicadas de forma cumulativa ou isolada, e que o legitimado ativo pode requerer ao Judiciário a indisponibilidade de bens, direitos ou valores da pessoa jurídica, a fim de pagar a multa ou reparar o dano causado pelo ato lesivo.

“Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

Art. 21. Nas ações de responsabilização judicial, será adotado o rito previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Parágrafo único. A condenação torna certa a obrigação de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito, cujo valor será apurado em posterior liquidação, se não constar expressamente da sentença.”

Depois, o art. 20 traz uma interessante previsão, que se traduz na possibilidade de, nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderem ser também aplicadas as sanções previstas na esfera administrativa, nos casos em que houver omissão da autoridade competente, e sem prejuízo das sanções judiciais. Em outras palavras, se a autoridade administrativa não promover a responsabilização da pessoa jurídica infratora, o Ministério Público, ao ajuizar a ação correspondente, poderá pleitear a aplicação das sanções previstas nos artigos 6º e 19, de forma cumulativa ou isolada. É uma espécie de “ação judicial subsidiária da administrativa”, ressaltando-se, sem embargo, que essa possibilidade somente foi franqueada, pela LAC, ao órgão ministerial, vedando-a aos demais legitimados – a saber, aos entes federativos.

Finalizando o capítulo, o *caput* do art. 21 determina que a ação judicial seguirá o rito previsto na Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985), o que se mostra

deveras relevante, especialmente no que se refere à aplicação, em tese, de institutos próprios daquela norma, como a possibilidade de firmar compromisso de ajustamento de conduta (art. 5º, § 6º). Em uma primeira análise, parece não haver óbice a que a Lei de Ação Civil Pública seja aplicada integralmente ao rito da LAC, no que não lhe for contrária. Porém, não há dúvidas de que tais questões logo serão objeto de debate na jurisprudência, a qual terá papel importante na pacificação desses temas.

Finalmente, o parágrafo único do art. 21 estabelece um efeito automático da condenação na ação judicial, que é a obrigação de reparar o dano causado pelo ilícito. Trata-se de obrigação de pagar, cujo valor poderá constar do dispositivo da sentença condenatória, ou ser apurado em posterior liquidação.

7 Disposições finais

"CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 22. Fica criado no âmbito do Poder Executivo federal o Cadastro Nacional de Empresas Punidas – Cnep, que reunirá e dará publicidade às sanções aplicadas pelos órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo com base nesta lei.

§ 1º Os órgãos e entidades referidos no *caput* deverão informar e manter atualizados, no Cnep, os dados relativos às sanções por eles aplicadas.

§ 2º O Cnep conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das sanções aplicadas:

I – razão social e número de inscrição da pessoa jurídica ou entidade no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ;

II – tipo de sanção;

III – data de aplicação e data final da vigência do efeito limitador ou impeditivo da sanção, quando for o caso.

§ 3º As autoridades competentes, para celebrarem acordos de leniência previstos nesta lei, também deverão prestar e manter atualizadas no Cnep, após a efetivação do respectivo acordo, as informações acerca do acordo de leniência celebrado, salvo se esse procedimento vier a causar prejuízo às investigações e ao processo administrativo.

§ 4º Caso a pessoa jurídica não cumpra os termos do acordo de leniência, além das informações previstas no § 3º, deverá ser incluída no Cnep referência ao descumprimento.

§ 5º Os registros das sanções e dos acordos de leniência serão excluídos depois de decorrido o prazo previamente estabelecido no ato sancionador ou do cumprimento integral do acordo de leniência e da reparação do eventual dano causado, mediante solicitação do órgão ou entidade sancionadora."

Inicialmente, o art. 22 trata da criação, no âmbito do Poder Executivo federal, do Cadastro Nacional de Empresas Punidas – Cnep, o qual tem por função reunir e publicizar as sanções aplicadas às pessoas jurídicas infratoras por parte dos três poderes, em todas as esferas federativas. O órgão responsável pela punição deverá informar e manter atualizados os dados relativos à aplicação das sanções, especialmente no que se refere aos termos *a quo* e *ad quem* das punições. Além disso, o Cnep também conterá informações relativas ao acordo de leniência eventualmente celebrado com a pessoa jurídica infratora, salvo se houver necessidade de conferir sigilo a tais dados, a fim de não prejudicar as investigações e o processo administrativo.

"Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – Ceis, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
Art. 24. A multa e o perdimento de bens, direitos ou valores aplicados com fundamento nesta lei serão destinados preferencialmente aos órgãos ou

entidades públicas lesadas.
Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.
Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.”

Já o art. 25 traz regras concernentes ao prazo prescricional, relativo à pretensão dos entes federativos e do Ministério Público, à aplicação das sanções previstas na LAC, em face da pessoa jurídica infratora.

Com efeito, a partir da ciência da infração por parte dessas autoridades, ou do dia em que aquela cessar, nos casos de permanência ou continuidade, começa a correr o prazo de 5 (cinco) anos para o ajuizamento de ação visando à aplicação das sanções aqui examinadas. Tal prazo, contudo, interrompe-se com a instauração de processo, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial, que tenha por objeto a apuração da infração.

Ressalta-se que, ao contrário de outros diplomas, como a Lei de Improbidade Administrativa (art. 23, II, c/c art. 142, § 2º, da Lei 8.112/1990), no âmbito da LAC, aplica-se o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, ainda que o ato lesivo também seja capitulado como crime na lei penal. *V.g.*, ainda que o ato lesivo praticado seja a corrupção ativa (art. 5º, I), conduta considerada crime pelo Código Penal, o prazo para aplicação das sanções será de 5 (cinco) anos.

“Art. 26. A pessoa jurídica será representada no processo administrativo na forma do seu estatuto ou contrato social.
§ 1º As sociedades sem personalidade jurídica serão representadas pela pessoa a quem couber a administração de seus bens.
§ 2º A pessoa jurídica estrangeira será representada pelo gerente, representante ou administrador de sua filial, agência ou sucursal aberta ou instalada no Brasil.
Art. 27. A autoridade competente que, tendo conhecimento das infrações previstas nesta lei, não adotar providências para a apuração dos fatos será responsabilizada penal, civil e administrativamente nos termos da legislação específica aplicável.
Art. 28. Esta lei aplica-se aos atos lesivos praticados por pessoa jurídica brasileira contra a administração pública estrangeira, ainda que cometidos no exterior.
Art. 29. O disposto nesta lei não exclui as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fato que constitua infração à ordem econômica.”

Logo depois, percebe-se que o art. 28 estabelece uma hipótese de extraterritorialidade, ao determinar que, no caso de ato lesivo praticado por pessoa jurídica brasileira contra Estados estrangeiros ou organizações internacionais, ainda que cometidos no exterior, aplica-se o disposto na LAC. Em outras palavras, o legislador, ao determinar a aplicação da lei em tela a condutas praticadas no exterior, constitui uma exceção ao princípio da territorialidade, segundo o qual será aplicada, a determinado fato jurídico, a lei do país em que ele ocorreu. Defende-se que a aplicação da LAC, nessa hipótese, independe da instauração, ou não, no país em que ocorreu o ato lesivo, de procedimento destinado a apurar a responsabilização da pessoa jurídica infratora, na medida em que se trata de norma que expressamente determina a extraterritorialidade.

Por sua vez, o art. 29 estatui que as competências do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – Cade, do Ministério da Justiça e do Ministério da Fazenda para processar e julgar fatos que constituam infração à ordem econômica (Lei 12.259/2011) não são excluídas pelo disposto na LAC. Isso

significa, portanto, que a pessoa jurídica infratora poderá ter sua conduta sancionada, de forma cumulativa, tanto pelas autoridades que compõem o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência quanto por aquelas previstas na LAC, sem que isso importe dupla punição.

“Art. 30. A aplicação das sanções previstas nesta lei não afeta os processos de responsabilização e aplicação de penalidades decorrentes de: I – ato de improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992; e II – atos ilícitos alcançados pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, ou outras normas de licitações e contratos da administração pública, inclusive no tocante ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC instituído pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Art. 31. Esta lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.”

Finalmente, é preciso tecer alguns comentários sobre o art. 30 da LAC, o qual certamente será objeto de embates e discussões na doutrina e na jurisprudência.

Verifica-se, da redação do dispositivo, que o legislador determinou que a aplicação da LAC não afeta nem prejudica a aplicação de penalidades por atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992) e também por atos lesivos praticados na esfera das licitações e contratações com a administração pública (Lei 8.666/1993). O que a LAC está dizendo, com isso, é que é possível, em tese, a cumulação de penalidades decorrentes dos três diplomas normativos. Assim, uma mesma pessoa jurídica poderia ser sancionada triplamente: (1) por atos previstos na Lei Anticorrupção, (2) por atos de improbidade administrativa e (3) por atos lesivos no âmbito das licitações e contratos.

Mais uma vez, esclarece-se que um exame minucioso e pormenorizado do tema foge ao escopo deste trabalho, tendo em vista que um dos seus objetivos é abordar a LAC de forma geral, ressaltando-se aqueles aspectos que dizem respeito ao Direito Administrativo. Sem embargo, e no intuito de tomar posição, entende-se que é possível, sim, a aplicação cumulativa das sanções previstas nos três diplomas normativos, **desde que tal circunstância não implique *bis in idem***.

Veja-se, por exemplo, o ato lesivo previsto no art. 5º, I, da LAC (corrupção ativa). É certo que tal conduta é sancionada, a um só tempo, pela LAC e pelos artigos 9 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista que constitui ato que importa enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º da LIA) e também atenta contra os princípios da administração pública (art. 11 da mesma lei). Não é demais lembrar que, nesses casos, a LIA permite a responsabilização de pessoas jurídicas de direito privado, nos termos do seu art. 3º.

Nessa perspectiva, parece não haver dúvidas de que, ainda que as mencionadas leis protejam bens jurídicos diversos, haverá, a princípio, *bis in idem*, tendo em vista, inclusive, que algumas das sanções aplicáveis são idênticas (p. ex., o perdimento de bens). E, ainda que as condutas que lesam a administração pública pátria devam ser gravemente sancionadas – considerando, sobretudo, os sistemáticos esquemas de locupletação e aferição de vantagens indevidas que tomaram de assalto o Estado brasileiro nos últimos anos –, é certo que a punibilidade dos agentes infratores deve sofrer limitações, como sói acontecer no Estado Democrático de Direito. Assim, trata-se de mais uma questão que, no seu devido tempo, deverá ser resolvida pela jurisprudência, a fim de trazer segurança jurídica e evitar responsabilizações desmedidas.

Conclusão

A edição da Lei Anticorrupção, por meio dos representantes eleitos do povo brasileiro, deixa claro que a sociedade considera a corrupção, a burocracia e a má qualidade de gestão como fatores impeditivos do progresso e da justiça social. Assim, são louváveis os esforços desenvolvidos para melhorar a imagem do país e criar uma cultura de combate à corrupção, nos quais a publicação da LAC está inserida.

Dessarte, após uma análise geral das normas previstas na referida norma, é possível concluir que, apesar de pequenas incongruências de texto e situações esparsas de juridicidade questionável, o resultado alcançado foi satisfatório. Segundo Capanema,(7) há dois avanços bastante significativos da LAC, quais sejam, a atribuição de responsabilidade objetiva às pessoas jurídicas infratoras, bem como a inclusão do suborno no rol de atos lesivos imputáveis a tais pessoas.

Além disso, é certo que a LAC ainda passa por período de maturação, o que demanda ajustes de interpretação, especialmente por parte do Poder Judiciário. Trata-se de momento especial de reflexão e crítica sobre o inovador arcabouço jurídico criado para o combate à corrupção.

Para Bittencourt,(8) os principais problemas presentes da LAC são os seguintes: (a) o processo administrativo de responsabilização da pessoa jurídica será julgado pela autoridade máxima do órgão que o instaurou, posto normalmente ocupado por políticos; (b) a decisão de tal autoridade não está vinculada ao parecer dos servidores da comissão julgadora; (c) o procedimento poderá ser prorrogado indefinidamente; (d) a inexistência de recurso cabível contra a decisão tomada pela autoridade administrativa; (e) a demasiada concentração de poder pela autoridade administrativa que decidirá o processo; (f) a falta de critérios claros para a fixação das penas. Da mesma forma, Petreluzzi e Rizek Junior(9) entendem que o principal problema da LAC reside na imprecisão das consequências dos acordos de leniência, considerando as várias possibilidades sancionatórias pela prática de um único fato. Isso porque somente há viabilidade na confecção de acordos de leniência se a sua efetivação significar prêmio efetivo às pessoas jurídicas colaboradoras, o que não é possível no momento, ante as incongruências do sistema.

Acrescentam-se a tais situações alguns pontos polêmicos levantados ao longo deste artigo, como a possibilidade de cumulação de sanções entre a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei Anticorrupção, bem como a questão acerca da possibilidade, ou não, de desconsideração da personalidade jurídica por autoridades administrativas. Fica claro que caberá ao Judiciário delinear os contornos de aplicação de tais normas, observando, de um lado, a premente necessidade de moralizar as relações entre pessoas jurídicas de direito privado e agentes públicos e, de outro, o respeito às garantias constitucionalmente positivadas.

De mais a mais, os mesmos Petreluzzi e Rizek Junior, partilhando de opinião semelhante à de Fernandes e Costa,(10) alertam para a necessidade de criação de um sistema jurídico de combate à corrupção, o qual englobaria normas de diversas esferas do direito.

Atualmente, é impossível dizer que há tal sistema no Brasil, devido à existência de superposições e até mesmo de contradições entre os mais diversos diplomas normativos. Com efeito, o ideal seria a edição de um Código de Direito Administrativo, o qual buscasse consolidar, em um só diploma, o sistema de normas que compõem tal esfera da dogmática jurídica. Enquanto isso não for feito, haverá textos falhos, os quais favorecem a insegurança jurídica e a ação de pseudojuristas.

De todo modo, na esteira do que defende Nascimento,(11) conclui-se que o combate à corrupção, no Brasil, ganhou com a edição da Lei Anticorrupção. É

certo que a norma – ainda que suscite muitas discussões e construções ao longo dos anos – vai impor uma nova agenda jurídica e política para as pessoas jurídicas, independentemente do seu tamanho ou da sua forma de organização. Não há dúvidas de que haverá um esforço coletivo dos atores envolvidos na temática, para que, com a edição da LAC, a corrupção tentacular, que tanto corrói as instituições brasileiras, seja paulatinamente enfraquecida.

Referências bibliográficas

BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves; DAL POZZO, Beatriz Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. **Lei Anticorrupção: apontamentos sobre a Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014.

Notas

1. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; COSTA, Karina Amorim Sampaio. In: NASCIMENTO, Melillo Dinis do (org.). **Lei Anticorrupção Empresarial: aspectos críticos à Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 29.

2. PETRELLUZZI, Marco Vinício; RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Lei Anticorrupção: origens, comentários e análise da legislação correlata**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 17.

3. DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz; DAL POZZO, Augusto Neves; DAL POZZO, Beatriz Neves; FACCHINATTO, Renan Marcondes. **Lei Anticorrupção: apontamentos sobre a Lei nº 12.846/2013**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 09-11.

4. BITTENCOURT, Sidney. **Comentários à Lei Anticorrupção – Lei 12.846/2013**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 21-24.

5. Op. cit., p. 17.

6. Op. cit., p. 60.

7. Op. cit., p. 27-28.

8. Op. cit., p. 24-26.

9. Op. cit., p. 106-107.

10. Op. cit., p. 57-58.

11. Op. cit., p. 115-116.

HARTMANN, Stefan Espirito Santo. Comentários à Lei Anticorrupção – Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Breves reflexões acerca das consequências da entrada em vigor da nova legislação no âmbito do Direito Administrativo. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 67, ago. 2015. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao067/Stefan_Hartmann.html>
Acesso em: 03 set. 2015.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS